

NEWSLETTER



Tu apoyo permite que juntos elevemos la calidad de las políticas públicas

Donar



México Evalúa

[Home](#) / [Publicación, Seguridad](#) / [La Guardia Nacional: ¿está donde debería?](#)



México Evalúa / 25 de septiembre de 2020

La Guardia Nacional: ¿está

donde debería?

Por **Magda Ramírez** (@magdaramirez09) y **Maximilian Holst** (@mxholst) | Animal Político

Solamente en el 11% de los municipios del país integrantes de Guardia Nacional^[1] están presentes de forma permanente. El despliegue territorial de este cuerpo de seguridad —el principal ejecutor de la estrategia del Gobierno federal para atender la crisis de violencia— genera, hasta ahora, más dudas que certezas. Podríamos suponer que el objetivo central de la Guardia es atender las zonas con más homicidios del país, con mayor presencia de grupos criminales o con más niveles de debilidad de las instituciones locales. Pero si ni siquiera sus coordinaciones territoriales coinciden con las zonas más letales del país, ¿cuál es entonces su misión?

O preguntemos con más precisión: ¿qué criterios fueron utilizados para delimitar las coordinaciones territoriales? En la conferencia matutina del 13 de agosto de 2019, el secretario de la Defensa Nacional, el general Luis Cresencio Sandoval, presentó una serie de mapas que mostraban las —hasta ese momento— 150 coordinaciones territoriales, a lo largo de las cuales están desplegados los efectivos de la Guardia Nacional^[2]. Su despliegue parece tener sentido en algunos lugares como Tijuana, que en 2019 tuvo una tasa de homicidios por 100 mil habitantes muy elevada (110.4) —como referencia, la tasa nacional fue de 24.1—. Sin embargo, al comprobar que también hay elementos desplegados en municipios como Valladolid en Yucatán (tasa de 1.2), el planteamiento estratégico deja de ser claro.

En México Evalúa estamos convencidos de que una toma de decisiones de esta naturaleza debe estar respaldada por datos. Por ello, promovemos el uso de metodologías de análisis espacial —en específico, la identificación de *hot spots* o grupos de municipios con altas tasas de homicidios—.

Así, en este artículo nos proponemos describir, con la poca información pública disponible, cómo se articula la estrategia territorial de la Guardia Nacional, y analizamos cuáles son los puntos críticos o *hot spots* de homicidios a nivel nacional para contrastarlos con su despliegue. Queremos saber, a fin de cuentas, si la estrategia de este nuevo cuerpo de seguridad se está enfocando en donde realmente se requiere: las zonas más letales del país.

La estrategia territorial

Para poder evaluar si la estrategia territorial de la Guardia Nacional es la adecuada, es necesario recapitular lo que se hacía antes de que este cuerpo existiera. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, el Gobierno federal comenzó por definir cuáles eran los municipios más letales del país, para luego proponerse reducir los homicidios en ellos. Sin embargo, la estrategia no funcionó: **la violencia homicida siguió aumentando en 22 de los 50 municipios prioritarios.**

Ante tal fracaso, la administración actual decidió cambiar de estrategia. Dividió al país en 266 coordinaciones regionales y envió a cada una de ellas una cantidad variable de elementos de la Guardia Nacional —no más de 450—. Dependiendo de su geografía, las coordinaciones territoriales de la Guardia Nacional pueden abarcar desde tres municipios, como en Baja California o la Ciudad de México, hasta varias decenas —50 o más—, como es el caso en de Chiapas, Oaxaca y Puebla. Todas las coordinaciones territoriales respetan los límites estatales y

ninguna incluye municipios de dos estados distintos. ¿Con qué criterios se delimitaron? Según las autoridades, se utilizaron datos de homicidios, población y delitos de alto impacto, mas no se ha detallado el peso de cada uno de estos factores.

¿Cómo se lleva a cabo la operación? Los efectivos de la Guardia Nacional asignados a cada coordinación territorial cuentan con presencia permanente en hasta cinco municipios; cuando necesitan brindar apoyo en un municipio distinto, los efectivos tienen que desplazarse por carretera hasta ese lugar. La desventaja es que en ocasiones **el desplazamiento puede tardar varias horas, como se vio durante la tragedia de la familia LeBarón.**

Los *hot spots* de homicidios en el país

Antes de comenzar el análisis, vale la pena explicar a qué nos referimos cuando hablamos de *hot spots* de homicidios. En nuestro contexto, un *hot spot* es un municipio con una tasa de homicidios por 100 mil habitantes más alta que el promedio de los demás municipios del país, rodeado de otros municipios que, a su vez, tienen tasas más altas que el promedio. Este enfoque nos ayuda a detectar grupos o *clústeres* de municipios con altos niveles de homicidios.

Para decirlo pronto, las coordinaciones territoriales de la Guardia Nacional no coinciden con los *clústeres* de homicidios.

¿Por qué nos llama la atención esta falta de coincidencia? Es simple: si la Guardia Nacional adoptara la metodología de *hot spots* estaría en condiciones de delimitar los lugares donde se concentra la violencia letal, lo que le permitiría focalizar sus recursos y políticas públicas de mejor manera.

Aunque la herramienta de *hot spots* es meramente exploratoria —es decir, identifica la concentración

de homicidios, pero no diagnostica sus causas—, su utilidad resulta evidente sólo con observar mapas como el siguiente, en el que se revela que los municipios con tasas más altas de homicidios en el periodo diciembre 2018 a julio 2020 no se distribuyen de manera aleatoria, sino que tienden a agruparse en clústeres^[3]: **1. Chihuahua-Durango-Sinaloa; 2. Zacatecas; 3. Colima; 4. Guanajuato-Michoacán; y 5. Morelos-Guerrero.** Estos cinco clústeres abarcan apenas el 3% de todos los municipios del país, pero en ellos ocurre uno de cada seis homicidios registrados a nivel nacional.



Los cinco clústeres prioritarios

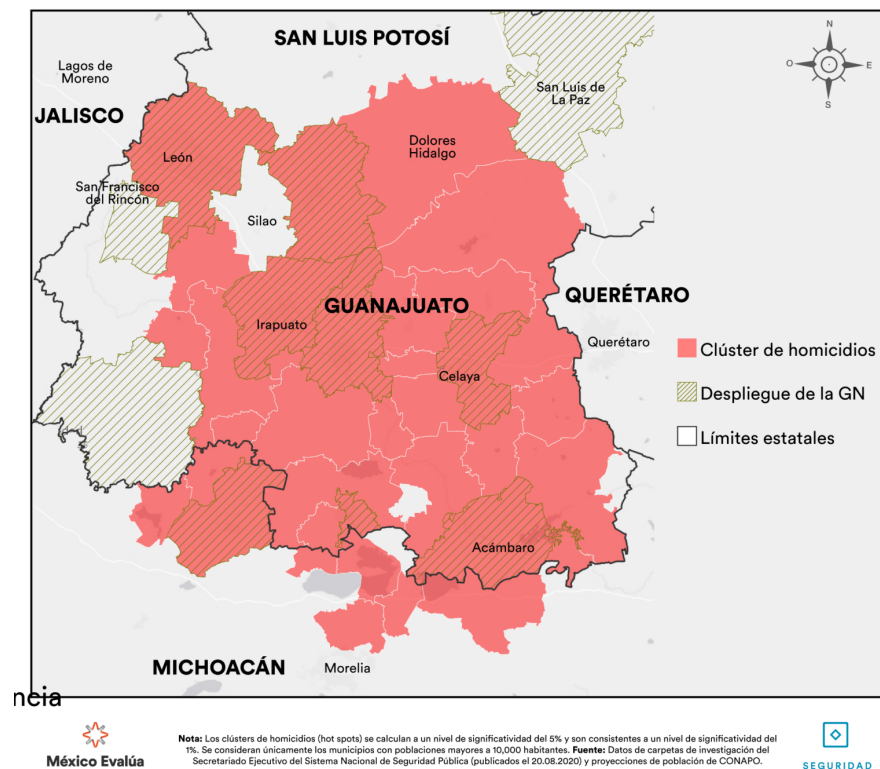
Para entender mejor las características de cada uno de los clústeres de homicidio, identificamos el número de municipios que forman parte de ellos y lo contrastamos con los municipios en los que la Guardia Nacional cuenta con una presencia permanente^[4] —en cuarteles de las Fuerzas Armadas, de la policía o propios—.

Clúster Guanajuato-Michoacán: el más letal

Lo integran 36 municipios: 28 de Guanajuato —61% de los municipios del estado— y ocho de Michoacán. Este clúster es, sin duda, el más letal, con 4,491 asesinatos —9% del total nacional— en el periodo de análisis. El 85% de los homicidios en Guanajuato ocurrieron en este clúster. Por su parte, la Guardia Nacional cuenta con una presencia permanente en 22% de los municipios, es decir, en ocho de los 28 que forman parte del clúster.

Clúster de homicidios de Guanajuato y Michoacán

Periodo diciembre 2018 a julio 2020



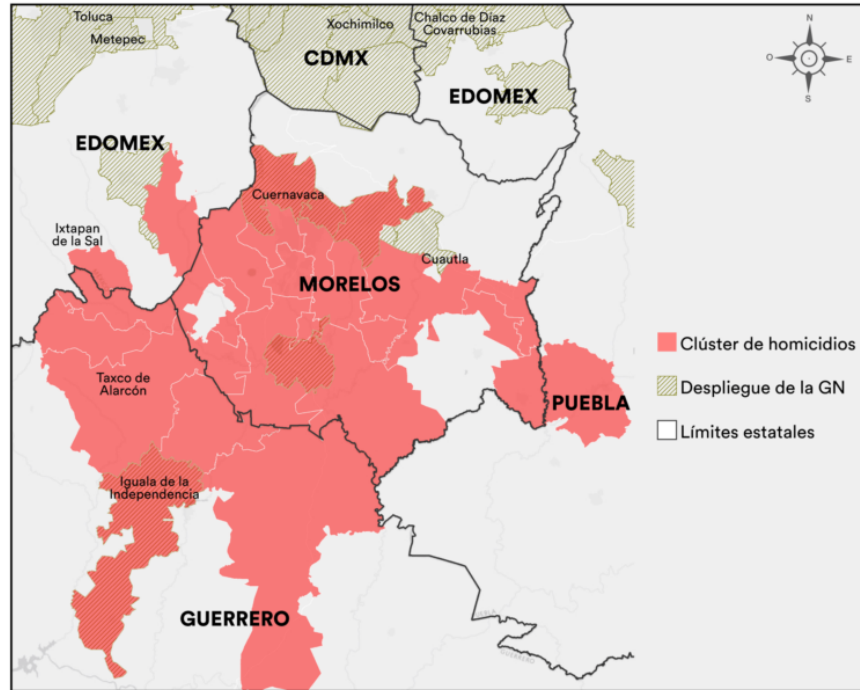
Clúster Morelos-Guerrero: coordinación compleja

Se conforma por 28 municipios y abarca cuatro entidades: 19 municipios de Morelos —53% del estado—, seis de Guerrero, dos del Estado de México y uno de Puebla. Aquí sucedieron el 3.2% de los homicidios (1,604) ocurridos en el país durante el periodo. Únicamente cinco (18%) de los municipios del clúster cuentan con presencia permanente de la Guardia Nacional. Para los 23 municipios restantes, la Guardia debe trasladarse a ellos, lo que demora su velocidad de respuesta debido a la infraestruc-

tura vial y al complejo relieve. Además, el hecho de que este clúster se extienda en cuatro entidades probablemente genera problemas de organización entre las coordinaciones territoriales de la Guardia Nacional.

Clúster de homicidios de Morelos y Guerrero

Periodo diciembre 2018 a julio 2020

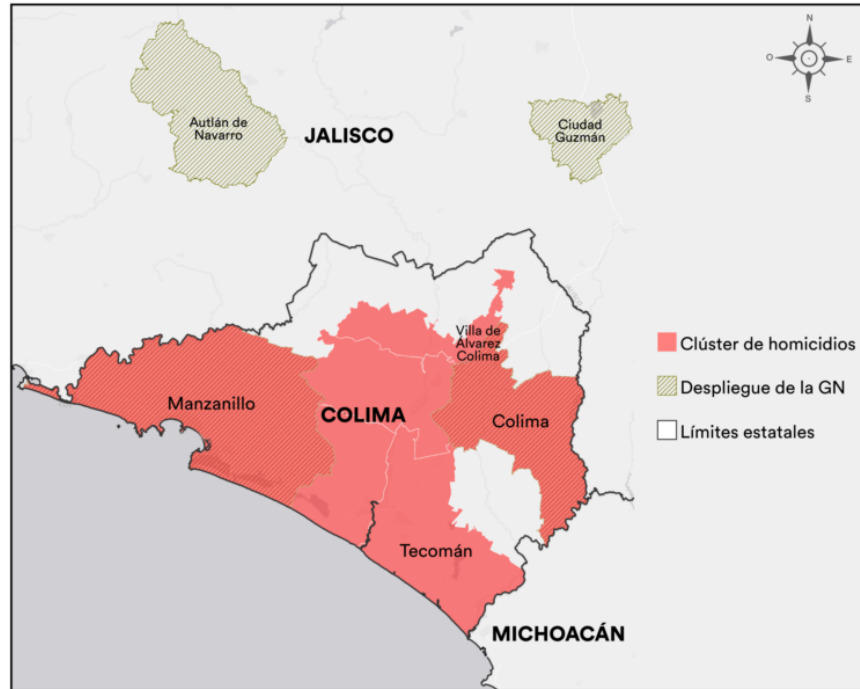


Clúster Colima: un despliegue insuficiente

De los 10 municipios de Colima, seis forman parte de este clúster y en ellos se concentra el 95% de los homicidios ocurridos en la entidad. Lo preocupante es que la Guardia Nacional cuenta con presencia permanente únicamente en dos de los municipios del clúster: Manzanillo y Colima. Según los reportado en agosto de 2019, 325 integrantes de la Guardia Nacional, repartidos en estos dos municipios, brindan apoyo a las fuerzas de seguridad locales.

Clúster de homicidios de Colima

Periodo diciembre 2018 a julio 2020



México Evalúa

Nota: Los clústers de homicidios (hot spots) se calculan a un nivel de significatividad del 5% y son consistentes a un nivel de significatividad del 1%. Se consideran únicamente los municipios con poblaciones mayores a 10,000 habitantes. Fuentes: Datos de carpetas de investigación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicados el 20.08.2020) y proyecciones de población de CONAPO.

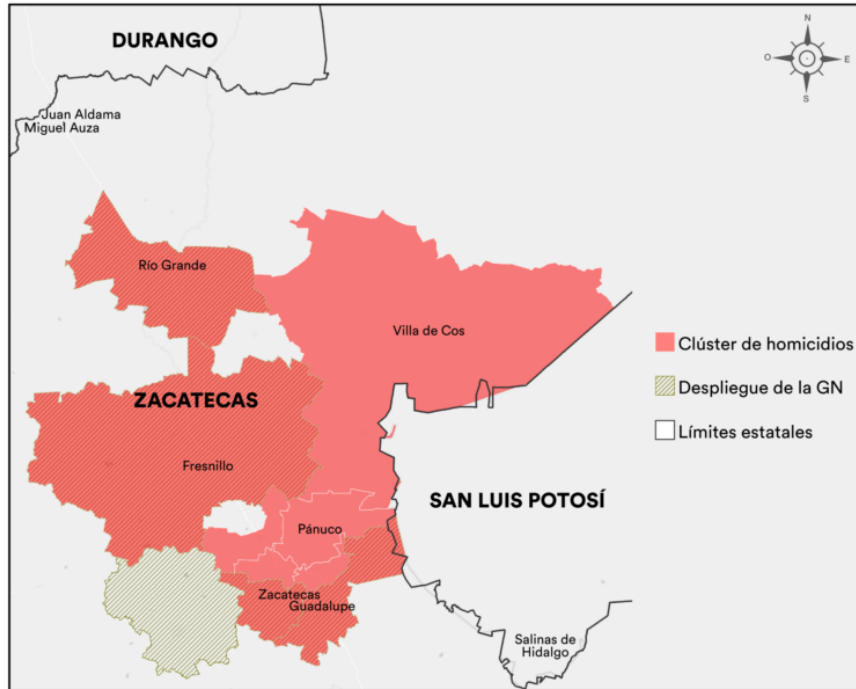
SE
SEGURIDAD

Clúster Zacatecas: el reto de la geografía

En él se agrupan nueve municipios de los 58 que conforman el estado. Los 663 homicidios ocurridos aquí representan el 67% del total del estado. En este clúster encontramos presencia permanente de 1,558 efectivos de la Guardia Nacional en cuatro municipios.

Clúster de homicidios de Zacatecas

Periodo diciembre 2018 a julio 2020



México Evalúa

Nota: Los clústers de homicidios (hot spots) se calculan a un nivel de significatividad del 5% y son consistentes a un nivel de significatividad del 1%. Se consideran únicamente los municipios con poblaciones mayores a 10,000 habitantes. **Fuente:** Datos de carpetas de investigación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicados el 20.08.2020) y proyecciones de población de CONAPO.

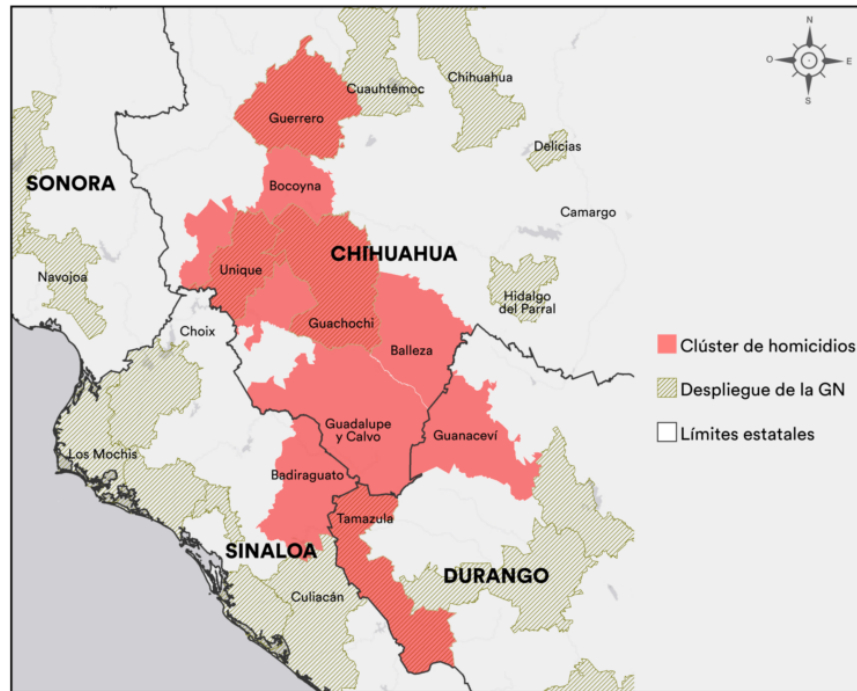
SE
SEGURIDAD

Clúster Chihuahua-Durango-Sinaloa: un extenso territorio

Los 11 municipios que integran este clúster se reparten de la siguiente manera: ocho en Chihuahua, dos en Durango y uno en Sinaloa. En ellos ocurrieron 362 homicidios, que pueden parecer pocos comparados con los que sucedieron en los demás clústeres, pero dado el tamaño de su población, tiene tasas de homicidio muy altas. De forma similar al caso de Zacatecas, el traslado de las fuerzas de la Guardia Nacional se ve dificultado por la gran extensión territorial de los municipios y su relieve complejo.

Clúster de homicidios de Chihuahua-Durango y Sinaloa

Periodo diciembre 2018 a julio 2020



México Evalúa

Nota: Los clústers de homicidios (hot spots) se calculan a un nivel de significatividad del 5% y son consistentes a un nivel de significatividad del 1%. Se consideran únicamente los municipios con poblaciones mayores a 10,000 habitantes. Fuente: Datos de carpetas de investigación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicados el 20.08.2020) y proyecciones de población de CONAPO.

SEGURIDAD

Como podemos ver, el despliegue de la Guardia Nacional es insuficiente. De los 93 municipios que conforman los cinco clústeres, sólo 23 cuentan con presencia permanente de la Guardia —el equivalente al 24.7%—. Los retos para la Guardia Nacional en estas zonas son claros: 1. Coordinación compleja entre regiones y estados; 2. Tiempos de desplazamiento prolongados; y 3. Escaso número de elementos.

¿Cómo aprovechamos mejor a la Guardia Nacional?

El reto que supone la violencia es tan grande y diverso como el territorio nacional. Su solución, por tanto, debe estar basada en evidencia y criterios geográficos específicos. Nuestro análisis de *hot spots* de homicidios nos permite hacer las siguientes recomendaciones:

- ✓ **Despliegue focalizado.** Los cinco clústeres de homicidios deberían tener

efectivos desplegados en cada uno de los municipios que los componen. Actualmente, sólo hay presencia fija en 25% de ellos.

- ✓ **Intervenciones *ad hoc*.** Un despliegue adecuado no es suficiente. La Guardia Nacional debe realizar diagnósticos sobre las causas relacionadas con los homicidios en distintas zonas del país —por ejemplo, en los clústers señalados—. Es posible que la violencia letal en Chihuahua se genere por motivos distintos a los que originan los homicidios en Morelos o en Colima. Con información sobre los factores que facilitan la violencia homicida en cada lugar, se pueden diseñar intervenciones a la medida de cada población. En algunos municipios hará falta un patrullaje más frecuente; en otros, se requerirá la implementación de programas de prevención de la violencia; y quizá en otros, se requieran operativos para desarticular células criminales específicas.
- ✓ **Focalización de recursos humanos y financieros.** La Guardia Nacional necesita comunicar cuáles son sus prioridades y si los cinco clústeres que identificamos son las zonas del país que requieren de mayor atención para focalizar allí sus recursos. Tener efectivos de la Guardia en zonas que no son problemáticas —en términos de violencia letal— puede representar un desaprovechamiento de los recursos.
- ✓ **Evaluación periódica de las zonas más letales.** Los *hot spots* son dinámicos y cambian con el tiempo. Al igual que una enfermedad, cuando no se atienden su diagnóstico y los síntomas empeoran. Así, es necesario analizar los *hot spots* en intervalos trimestrales o semestrales y adaptar el despliegue de las fuerzas a las necesidades del momento.

- ✓ **Coordinación interestatal para atender la violencia letal.** La violencia letal responde a dinámicas y factores que rebasan los límites administrativos de las entidades. Por ello, es necesario redefinir las coordinaciones territoriales en función de los *hot spots* de homicidios para mejorar la coordinación entre los elementos desplegados en distintos estados, ya que **en tres de los cinco clústeres que identificamos la violencia letal rebasa las fronteras estatales.**

No contamos con información para saber si la Guardia Nacional y el Gobierno federal están haciendo algo adicional al despliegue de elementos por todo el territorio. Pero sí podemos afirmar que con el despliegue territorial implementado hasta ahora no se han logrado reducir los homicidios, lo que genera dudas sobre su objetivo central y, por tanto, sobre cómo medir su efectividad.

Al final, queda una pregunta directa. Si sabemos que los homicidios se concentran en ciertos grupos o clústeres de municipios, ¿por qué la Guardia Nacional no está en donde debería estar?

[1] Presentación "Situación de la Guardia Nacional". Conferencia matutina del 13 de agosto de 2019, diapositiva 20 de 55.

[2] El 20 de agosto se presentó el avance en la conformación de las 266 coordinaciones regionales en una gráfica por estado, pero no de manera geográfica para conocer su distribución.

[3] Los clústeres fueron definidos con base en dos criterios: una aglomeración de cinco municipios o más y un mínimo de 10,000 habitantes.

[4] Según la conferencia del 13 de agosto de 2019 en donde se identifican los municipios con despliegue de la Guardia Nacional.



Contenido relacionado



La Guardia de Schrödinger

noviembre 22, 2018



El ro

novi



México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de los resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

CONTACTO

Jaime Balmes No.11. Edificio D,
2o Piso. Despacho 202 Col. Los
Morales Polanco. Deleg. Miguel
Hidalgo C.P. 11510, CDMX

Teléfono: (55) 5985 0252

Correo electrónico:
info@mexicoevalua.org



© Copyright 2015 México Evalúa [AVISO DE PRIVACIDAD](#)

México Evalúa es un centro de pensamiento apartidista e independiente. La organización participa en colectivos de la sociedad civil que promueven diversas causas, pero no es parte de ningún tipo de actividad que implique apoyo u oposición a candidatos a puestos de elección popular o a partidos políticos, o que busque su compromiso con legislación específica o con asignación de recursos públicos.